Perú: instituciones y desarrollo. Avances y agenda de investigación

Manuel Glave
*Miguel Jaramillo**

INTRODUCCIÓN

El instrumental analítico de la nueva economía institucional (NEI) ha sido utilizado por muy pocos investigadores sociales en el Perú, y en contadas áreas temáticas. El funcionamiento de los mercados de factores rurales (tierras y capital); los debates acerca de las reformas en el mercado laboral; el análisis de la gestión pública, en particular algunas aplicaciones al funcionamiento de organismos del Estado (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria-SUNAT y organismos reguladores, entre otros); y la negociación entre el Estado y la sociedad civil para la provisión de una canasta de bienes y servicios públicos son algunos temas en los que más se ha utilizado alguna categoría o método de investigación de la nueva economía institucional. Por otro lado, si bien conceptos de la economía institucional han sido claves para proveer una explicación alternativa al desarrollo de un sector informal de considerables proporciones, desplazando las tesis estructuralistas de la década de 1970, ha sido menor el trabajo empírico que provea sustento al debate de ideas en este campo. Tampoco ha sido significativo el avance en torno a un tema central del enfoque institucionalista, como es el de los efectos de la seguridad/inseguridad de los derechos de propiedad en el acceso a mercados. ¿Cómo se explica, por ejemplo, el desarrollo de un activo y creciente sector de microfinanzas que trabaja básicamente con productores informales? ¿Cuáles son las instituciones informales que sustentan estos intercambios?

* Los autores agradecen la excelente asistencia de Cristina Rosemberg y Kristian López.

El presente ensayo elabora un balance de lo desarrollado en el Perú durante las últimas dos décadas, identificando las principales contribuciones de la incorporación de estas categorías analíticas, pero, a su vez, identificando áreas temáticas en las cuales la futura utilización del instrumental puede ser particularmente importante para echar luz sobre algunas preguntas clave del desarrollo económico y contribuir al diseño de política. Una de las características más saltantes en cuanto a la utilización del análisis institucional para abordar aspectos de la economía y la sociedad peruanas es que buena parte de la producción está muy directamente asociada a demandas desde la gestión pública. Así, de un total de 158 títulos identificados, 69 están enfocados en temas propiamente de gestión pública, incluidos la privatización y la regulación de mercados posprivatización, la reforma del sector público y los aspectos institucionales del desempeño de sectores de la administración pública (salud, educación y justicia, principalmente). Bastante menos atención se ha prestado a temas clásicos de la economía institucional, como contratos en el sector privado, derechos de propiedad, jerarquías *versus* mercados, integración empresarial e instituciones informales, entre otros. Las causas de este foco tienen que ver con la demanda de análisis institucional. En efecto, en un periodo durante el cual el tema de la reforma del Estado se ha mantenido permanentemente en la discusión pública, aunque con resultados limitados en términos de un conjunto coherente de cambios profundos y comprehensivos, el sector público ha sido acaso el más importante consumidor de análisis institucional.

Los trabajos de investigación sobre desarrollo desde una perspectiva institucional se pueden agrupar dentro de las grandes áreas temáticas que desarrolla la escuela de la NEI, como son:

a) Economía política y teoría de la elección pública;
b) Economía social (Becker) y capital social;
c) Teoría de la acción colectiva;
d) Derecho y economía (Posner);
e) Teoría de la regulación; y
f) Teoría de los costos de transacción, derechos de propiedad y economía de la información.

Sin embargo, la literatura existente no permite cubrir todas estas áreas de manera exhaustiva. En este ensayo se presenta un balance en la mayoría de estas áreas temáticas para el ámbito urbano, mientras que en el ámbito rural las investigaciones encontradas se centran básicamente en las descritas en los puntos c) y f). En este sentido, es necesario identificar lineamientos para una agenda de investigación que nos permita profundizar nuestra comprensión de los cambios en las sociedades rurales desde diferentes áreas conceptuales de la NEI.

El presente texto está dividido en cinco secciones. Luego de algunas consideraciones teóricas que se presentan en la sección 1 junto con algunos de los principales aportes de la NEI, dividimos la investigación realizada en el Perú en dos grandes áreas temáticas: una primera, presentada en la sección 2, asociada a la economía política del cambio institucional, a las políticas regulatorias y al papel de las instituciones en el desarrollo urbano industrial. En esta sección, la revisión de la literatura parte desde los análisis más macro, pasando por aquellos enfocados en la gestión pública, hasta los estudios en torno a contratos privados y aquellos referidos a los mercados de factores. Por otro lado, la segunda gran área de investigación, en la sección 3, está referida al análisis del desarrollo rural, con énfasis en los principales trabajos realizados en el Perú sobre la dinámica de los mercados rurales de factores, las políticas sobre el manejo de recursos naturales y una breve reflexión acerca de ejemplos de acción colectiva para la provisión de servicios públicos. El texto intenta aproximarse a una evaluación de los avances de la investigación de las últimas dos décadas, identificando los principales vacíos desde la perspectiva de la economía institucional, de tal manera que podamos delinear nuevas aplicaciones teóricas y en economía aplicada, que se articulen al diseño de políticas públicas.

1. CONSIDERACIONES Y PRINCIPALES APORTES TEÓRICOS DE LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL

La falta de instituciones, o la existencia de instituciones ineficientes, es una de las principales causas del subdesarrollo. Esta es una de las conclusiones más importantes de las investigaciones en historia económica y economía política de la segunda mitad del siglo pasado (Shirley 2004). Y es el resultado de la consolidación de la denominada "nueva economía institucional" (NEI), un conjunto de enfoques teóricos que si bien es cierto rompen con los supuestos tradicionales walrasianos, enriquecen los aportes de la economía neoclásica.

La NEI incorpora el análisis de la estructura institucional y los arreglos institucionales en el marco teórico de la economía neoclásica. La necesidad de incluir una teoría de las instituciones surge al relajar el supuesto de racionalidad instrumental e información completa.[1] Las principales categorías analíticas de la NEI incluyen asimetrías en la información, costos de transacción, formación

1 En la economía neoclásica, el supuesto de racionalidad instrumental implica que el individuo maximiza su función de objetivo dadas las restricciones que enfrenta. Hacia 1987, Simon introduce el concepto de racionalidad limitada *(bounded rationality),* con el cual se señala que la elección racional toma en cuenta las restricciones cognitivas del sujeto y cómo el proceso de decisión afecta su decisión final (Rubinstein 1997).

de derechos de propiedad, elección de contratos y organizaciones. Entre los principales ámbitos temáticos estudiados durante el proceso de consolidación de este marco teórico están el cambio institucional y el desempeño económico, la economía política, el funcionamiento de las organizaciones y la elección pública. En el marco de la NEI, tanto las instituciones como el cambio institucional han sido analizados como vehículos para reducir costos de transacción e incertidumbre, internalizar las externalidades y producir beneficios colectivos a partir de acciones coordinadas y cooperación (Rutherford 2001).

Ronald Coase es considerado unos de los precursores de la NEI y el primero en establecer el vínculo entre instituciones, costos de transacción y economía neoclásica (North 1990, Williamson 1985). Según Coase (1937), solo en la ausencia de costos de transacción la teoría neoclásica explica la asignación eficiente de recursos en la economía. Williamson (1985) atribuye la existencia de costos de transacción —costos de información, seguimiento y cumplimiento de los contratos— al comportamiento oportunista de los agentes, los cuales tienen incentivos para incumplir los arreglos contractuales. Para Kenneth Arrow (1969), los costos de transacción son los costos de la administración del sistema económico (Williamson 1985).

Dado que la interacción económica se produce en contextos de información incompleta y con restricciones para procesarla, los individuos imponen condiciones para estructurar el intercambio, generando costos de transacción que frenan el desarrollo de mercados perfectos (North 2000). Es así como surgen las instituciones, entendidas como las reglas de juego —formales e informales— de una sociedad, que limitan la interacción humana y determinan la estructura de incentivos en el plano político, social y económico. De acuerdo con North, la formación de derechos propiedad claramente definidos es el canal más directo para el crecimiento económico sostenido en el largo plazo, siendo el cambio institucional que reduce los costos unitarios de transacción de la manera más rápida y eficaz. Los derechos de propiedad pueden ser entendidos como una función del marco jurídico, las formas organizacionales, los mecanismos para hacer cumplir los acuerdos y las normas de conducta (North 1990).

Si las instituciones son las reglas de juego, las organizaciones económicas son los jugadores —ya sean de carácter político, económico, social o educativo— que participan en un determinado marco institucional que determina su existencia y su evolución en el tiempo. Es precisamente a raíz de esta evolución que las organizaciones cumplen el rol de actores del cambio institucional, que a su vez determina el cambio económico. Desde este punto de vista el cambio económico es entendido como un proceso dinámico, continuo e incremental generado por la relación simbiótica que existe entre instituciones y organizaciones (North 1990).

Nótese que la cooperación y las acciones coordinadas (acción colectiva) que subyacen al funcionamiento de las organizaciones se producen en la medida

en que los individuos buscan objetivos comunes, pero incentivados por intereses personales —supuesto que se mantiene del cuerpo teórico de la economía neoclásica—. Desde la teoría de juegos, la cooperación se produce cuando el juego es repetido, los jugadores cuentan con información completa de los otros jugadores y el número de jugadores es pequeño. En el marco de la NEI, la acción coordinada de las organizaciones permite disminuir el costo de negociación del intercambio económico dado que no existe información completa.[2]

Las instituciones permiten disminuir la incertidumbre en la transacción y, en combinación con la tecnología empleada, determinan los costos de transformación y transacción (North 1990). Cuando la información es costosa y los derechos de propiedad no se encuentran bien definidos, es difícil definir contratos y establecer los mecanismos para su cumplimiento, y los costos de transacción son, consecuentemente, altos. Las sociedades con costos de transacción persistentemente altos se caracterizan por un bajo nivel de intercambio, menor grado de especialización e inversión, y baja productividad. En cambio, en aquellas sociedades en que las instituciones resguardan los derechos de propiedad, y en consecuencia la apropiación de los retornos de la inversión realizada, los individuos tenderán a buscar una mayor especialización, invertir en activos específicos, asumir transacciones complejas, y acumular y compartir conocimiento (Shirley 2004).

Empíricamente, las variables institucionales explican mejor el crecimiento de los países —en regresiones de datos de panel— que variables como inversión, innovación tecnológica y años de educación, las mismas que no se encuentran correlacionadas significativamente con altas tasas de crecimiento (Easterly 2002). La correlación entre variables institucionales y crecimiento es alta y significativa, evidencia que ofrece mejores explicaciones del crecimiento económico en comparación con variables geográficas u otras relacionadas con el comercio internacional (Rodrik y otros 2002).

Sin embargo, cabe anotar que uno de los principales problemas de los trabajos empíricos que incluyen variables institucionales es la definición de las mismas. Aron (2000) encuentra que una serie de estudios identifican una relación positiva y significativa entre desarrollo y protección a los derechos de propiedad, derechos civiles, derechos políticos y democracia, e instituciones que promueven prácticas de cooperación. Sin embargo, Shirley (2004) destaca que muchas de estas variables no son instituciones o, en muchos casos, se trata de variables que recogen el tema institucional de manera muy agregada. En esa línea, si bien existen una serie de estudios que demuestran que hay una relación ambigua entre democracia y crecimiento, la autora anota que el funcionamiento

2 Una de las limitaciones de la NEI es que no permite entender de manera más amplia los orígenes e implicancias de la acción colectiva en países subdesarrollados.

de dichas democracias difiere, de manera importante entre los distintos países, en aspectos como la independencia de poderes, el grado de descentralización o el desempeño de los partidos políticos.

En este sentido, si bien la NEI ha proporcionado un marco teórico adecuado para analizar el problema del desarrollo, aún no ha sido capaz de responder por qué algunos países han constituido instituciones más eficientes que otros, o de identificar cuáles son las instituciones relevantes para superar el subdesarrollo. En la medida en que la NEI admite la existencia de modelos mentales culturalmente distintos, también admite la posibilidad de que existan marcos institucionales ad hoc para los distintos países, y no postula la existencia de un modelo único a imitar para alcanzar el ansiado desarrollo económico. En esa línea, Ha-Joon Chang (2004) hace una fuerte crítica al discurso de los organismos internacionales y de cooperación técnica que califican a algunas instituciones y políticas como buenas o correctas. Señala que los países desarrollados adoptaron dichas instituciones —como, por ejemplo, un banco central de reserva autónomo o una ley de patentes—, así como también políticas —libre comercio o no aplicación de subsidios—, en su última etapa de desarrollo.[3]

Un ejemplo adicional de los desafíos que enfrenta el modelar los cambios institucionales es el presentado por Putnam (1994), quien considera que el análisis institucional es insuficiente para explicar el desarrollo económico. Tomando como experimento la creación de veinte gobiernos regionales institucionalmente idénticos en Italia, pero en diferentes contextos sociales, el autor concluye que fueron el capital social y la acción colectiva los que determinaron el desarrollo de algunas regiones y no de otras.

2. LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL: ENFOQUES MACRO Y EN EL SECTOR URBANO

2.1. ¿Las reglas importan? Instituciones, informalidad y desarrollo

En la década de 1980 el análisis institucional irrumpió en un tema relativamente nuevo y hasta ese momento dominado por corrientes estructuralistas: la informalidad. Antes de, o paralelamente a, adquirir fama internacional, el trabajo de Hernando de Soto, *El otro sendero* (1986), llamó la atención proponiendo una explicación a la economía informal alternativa a las hipótesis estructuralistas

3 Otra crítica elaborada por Ha-Joo Chang en el marco de la economía política institucional (EPI) es que las instituciones no deben ser entendidas solo como las reglas que restringen el comportamiento humano sino también como medios para modificar las motivaciones individuales, incentivando, por ejemplo, comportamientos altruistas.

que habían dominado la discusión. La explicación era relativamente sencilla y casi de sentido común: la informalidad está asociada a los altos costos de la formalidad. Con diferentes estudios de caso (vivienda, comercio, transporte), De Soto mostró, por la vía de la ilustración, los mecanismos de una legalidad excluyente. Su estudio, por lo demás, atrajo atención sobre el tema y le siguieron una serie de revisiones de sus tesis y estimaciones. Pese a su enorme popularidad e influencia pública, en el Perú fue relativamente escaso el debate académico alrededor de las ideas de De Soto.

La respuesta estructuralista, sin embargo, no se hizo esperar. Carbonetto y otros (1988), en respuesta al planteamiento de De Soto acerca de la informalidad, afirman que si bien en este sector hay "creatividad y esfuerzo", su situación no deja de ser una consecuencia del "excedente de mano de obra" originado porque el sector moderno no es lo suficientemente grande. El poco desarrollo económico y de la calidad de vida observado en la población asociada a este tipo de producción seguía estando relacionado con las restricciones de capital, calificación y asistencia, y no a un marco institucional obstaculizador. Las implicancias de políticas son claramente opuestas. Desde la perspectiva de Carbonetto y otros (1998), puesto que la pobreza ha impedido el surgimiento de mercados privados, quien proveería capital, calificación y asistencia no es otro que el Estado. Desde la perspectiva de De Soto, el rol del Estado en el desarrollo es bastante más sencillo: dejar de poner trabas y facilitar la iniciativa "popular", puesto que ella creará sus propios mercados. La virtual quiebra del Estado peruano a fines de la década de 1980 hacía más atractiva la propuesta de De Soto y su influencia se hizo sentir en las políticas.

Un debate más académico que abrió *El otro sendero* se enfocó en el rigor del sustento empírico de sus afirmaciones. Rossini y Thomas (1990) inciden en la poca idoneidad de utilizar metodologías de medición de la economía "en negro" o subterránea diseñada para economías desarrolladas, en la medición del sector informal en el Perú. Critican las ambigüedades y la poca certeza que emergen de las estimaciones estadísticas efectuadas por el Instituto Libertad y Democracia (ILD). El peligro central que detectan los autores es la posible sobreestimación del crecimiento del sector informal en los países en desarrollo. En el ámbito internacional, más allá de la publicidad, las críticas tampoco faltaron. Bromley (1990) cuestiona si la agenda de reformas "socio-legales" de De Soto —focalizadas en el tema de registros de propiedad y simplificación administrativa— contenía realmente las necesarias. Sugiere, además, que los problemas institucionales y legales relacionados con el sistema de justicia debieron estar cuando menos en el mismo nivel de urgencia que las áreas de atención propuestas por el ILD. Otras revisiones de las hipótesis de De Soto (Woodruff 2001, Culpeper 2002), expresan en síntesis que la evidencia que sostiene las afirmaciones de De Soto es insuficiente, y que las recomendaciones de políticas son particularmente

incompletas; es decir, que existen una serie de reformas complementarias que De Soto subestima.

Como mencionamos, el impacto en políticas de De Soto (1986) fue importante. En los últimos años de la década de 1980 se implementaron una serie de normas para desregular y simplificar una serie de trámites formales. Luego, en la década de 1990, se dictaron normas para eliminar barreras burocráticas en la administración pública. La Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, Decreto Legislativo 757, de noviembre de 1991, sentó las bases para la simplificación administrativa pública pues establecía de manera obligatoria que todas las entidades públicas aprobasen normas tendientes a unificar, sistematizar y reducir los procedimientos administrativos comunes. Más recientemente, el 19 de julio del 2003, salió publicada en el diario oficial *El Peruano* la Ley 28032, Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas a favor de la Competitividad de los Agentes Económicos, a la cual se deben someter la totalidad de las entidades de la administración pública. En la mencionada ley se modifica el artículo 48.º de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que establecía el trámite a seguir para el cumplimiento de las normas del procedimiento administrativo. El aspecto medular de la ley modificatoria recae en la responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, sin perjuicio de las facultades atribuidas a la Comisión de Acceso al Mercado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), de garantizar el cumplimiento de las disposiciones relativas al procedimiento administrativo general y evitar la imposición de barreras burocráticas dentro de este procedimiento. Que se continúen produciendo normas para limitar las barreras burocráticas sugiere las dificultades para el avance de la reforma institucional.

Una tesis central del trabajo de De Soto es que la informalidad se traduce en activos "muertos" (De Soto 2000). Formalizar la propiedad inmueble permitiría, entonces, resucitarlos, convirtiéndolos en la palanca que falta para el acceso al crédito necesario para prosperar. Si bien desde fines de la década de 1980 se trató de poner en práctica la sugerencia, el avance en la titulación fue escaso. Hacia mediados del decenio siguiente se buscó darle nuevo impulso, a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Justicia. En los últimos diez años este programa ha repartido más de un millón de títulos de propiedad (Panaritis 2001, World Bank 1998).

Erica Field ha explotado el experimento natural que el programa de formalización provee para explorar los efectos de la seguridad adicional de la propiedad que brinda el título sobre diferentes aspectos del comportamiento económico de los hogares: uso del tiempo dentro y fuera del hogar, oferta laboral, el rol de la mujer en el hogar, patrones de fertilidad, acceso al crédito. Como se verá, los efectos son importantes en diferentes aspectos, pero no en el

más enfatizado por De Soto, esto es, el de acceso al crédito.[4] Field (2002, 2003a) encuentra que la tenencia de título de propiedad está asociada con cambios sustantivos en los patrones de uso del tiempo tanto de hogares como de comunidades. Los hogares con títulos de propiedad tienden menos a dejar a algún miembro cuidándolo por razones de seguridad. La diferencia es de 36 puntos porcentuales en relación con hogares sin título de propiedad. Así también, la fracción de hogares que mantienen sus actividades empresariales dentro del hogar se reduce en 48 puntos. La participación en el mercado laboral también se incrementa en los hogares con títulos: 17% más horas que los hogares sin título. Asimismo, la probabilidad de participar en actividades no laborales fuera del hogar se eleva en 38%. Por último, el número de hogares que han usado el sistema judicial formal es significativamente más alto entre los hogares con títulos. La evidencia indica, pues, que el título de propiedad reduce los recursos invertidos en proteger su propiedad. Hallazgos en esta misma línea han sido presentados por Kagawa (2001).

Uno de los objetivos del programa fue inducir una mayor equidad de género dentro del hogar incorporando a la mujer en el título de propiedad. Field (2003b) encuentra que, en efecto, en el área de aplicación del programa las mujeres tienen una probabilidad de aparecer en los títulos 50% mayor. Asimismo, tienen una probabilidad 30 puntos mayor de participar en las decisiones de su hogar. Por otro lado, mientras que las tasas de nacimiento anuales para niños mayores de 2 años no se diferencian entre hogares de áreas beneficiarias y no beneficiarias del programa, para los menores de 2 años sí se encuentra una diferencia de alrededor de 20% menos para los hogares en áreas beneficiarias. Esto sugiere que la reducción de fertilidad es atribuible al programa. Muestra además, con un enfoque de variables instrumentales, que el mayor poder de negociación de la mujer es uno de los canales a través de los cuales se da este efecto.

2.2. El Estado peruano y sus instituciones

El marco de análisis institucional ha contribuido a incorporar la dimensión política en los procesos y resultados económicos (North 2000; Dixit 1996, 2003). La explicación de la persistencia de altos costos de transacción, particularmente aquellos más cercanamente asociados a la gestión pública, reside en las imperfecciones del mercado político. Los grupos de interés van a pugnar por mantener arreglos institucionales ineficientes siempre que esto les sea conve-

4 La evidencia sobre esto último se discute más adelante, en la subsección 2.6, sobre mercado financiero.